
-FORMAÇÃO DE PROFESSORES-

De cima para baixo: políticas educacionais em São Paulo

Elie Ghanem (Org.)

ISBN 978-85-93404-24-5

Produção editorial: Oficina Digital

Editoração digital: Essia Educação

Edição: 2018

Coordenação editorial Carlos Seabra

Autores: Elie Ghanem (org.), Jaqueline de Souza Simões, Lúcia Mara Mandel, Lucimara Domingues de Oliveira, Maria Socorro Torquato, Mauro Soares Cordeiro, Paula Perin Vicentini.

Revisão: Andréa Cozzolino

Esta obra está licenciada pela Licença Creative Commons 4.0 BR.

Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem obras derivadas sobre a obra original, inclusive para fins comerciais, contanto que atribuam crédito ao autor corretamente. Consulte esta licença [aqui](#) .

Sumário

- 1. Prefácio**
- 2. Lógica de reforma educacional como tradição autoritária: o exemplo de São Paulo (Elie Ghanem)**

- 3. Atraso, burocracia e centralização das decisões na rede escolar estadual paulista (Lúcia Mara Mandel)**
 - 4. Ideias educacionais de docentes em escolas estaduais paulistas (Maria Socorro Torquato)**
 - 5. Alterações no profissionalismo docente pelas normativas estatais na rede escolar paulista 1995-2004 (Lucimara Domingues de Oliveira, Paula Perin Vicentini e Elie Ghanem)**
 - 6. Vozes docentes: o Estatuto do Magistério de Diadema (SP) e a qualidade da educação (Jaqueline de Souza Simões)**
 - 7. Modos de elaborar política educacional como fator de sua continuidade (Mauro Soares Cordeiro e Elie Ghanem)**
 - 8. Autoras e autores**
 - 9. Essia Educação e Oficina Digital**
 - 10. Você e sua opinião**
-

Prefácio

De cima para baixo. Há tempos que não me deparava com um título tão instigante, que me provocasse imediata curiosidade e vontade de descobrir logo o sentido que o organizador/autor e autores pretendiam. Mas, no impulso de espiar o livro, sobreveio uma certa hesitação

– vontade de adivinhar, ensaiar minhas questões e cautelas. Antes de sequer ler o sumário me vi pensando sobre o que tenho vivido e o que anda à minha volta... De cima para baixo. De cima para baixo! De cima para baixo? – E de baixo para cima? De baixo para cima!

Adentro, então, a obra. Percorro os seis textos que a compõem, em busca de entender o que nos legam seus autores neste título – *De cima para baixo: políticas educacionais em São Paulo*. Percebo que se trata, sim, de uma coletânea como a concebemos em parâmetro de qualidade acadêmico-científica, pois são textos resultantes de distintos e importantes projetos de investigação, já devidamente avaliados nos foros próprios da pesquisa e pós-graduação, que guardam um objeto de estudo em comum – “políticas educacionais em São Paulo” – e também são articulados por um eixo teórico-conceptual traduzido em questões que problematizam “a política” de reforma educacional como proposta por diversos governos nas últimas três décadas. Conquanto a singularidade de cada estudo, posto que em cada um é focalizada uma diferente política educacional (*policy*) por meio de referências teóricas bastante apropriadas e variadas, assim como são as abordagens metodológicas e fontes de dados, convergem todos a situar um âmbito de gestão política (*polity*) e uma prática política (*politics*).

O texto de abertura, assinado por Elie Ghanem, já esclarece bem a prática política retratada no título do livro, a lógica de reforma educacional como uma tradição autoritária que nos condena “a um sistema escolar que despreza a inovação, mantendo-se injusto e indiferente às desigualdades sociais”. A partir de uma revisão de autores basilares da literatura sobre mudança, inovação e reforma educacional, termos que têm sido usados

– muitas vezes indistintamente – para qualificar propostas e ações que se apresentam como algo novo ou diferente, e também com sentido de melhoria das condições e resultados da educação escolar, salienta a importância de se distinguir as lógicas que as presidem. Temos, então, um relevante referencial conceitual para a análise de políticas educacionais. De cima para baixo, prescritas por autoridades do poder público com caráter normativo e impositivo em ampla abrangência, sustentadas pelos orçamentos públicos, as reformas educacionais revelam-se por formatos homogêneos e alta visibilidade, com relativa duração, mas, como dito, sem efeitos de transformação social. As inovações educacionais, de outra parte, têm origem na base dos sistemas escolares ou suas comunidades, na disposição dos sujeitos e, por isso, em geral contam com poucos recursos e são fragmentadas, pouco articuladas, não obstante se propaguem em diversos locais e circunstâncias. Na concepção ora exposta por Ghanem, refletindo sobre a pesquisa realizada acerca das políticas educacionais da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo nos anos de 1990 até meados da década seguinte, para a mudança educacional não será suficiente a convergência de inovações e reformas porque aquela requer uma lógica de natureza sistêmica, em que sejam valorizadas as práticas de inovação e os saberes nelas forjados, trazendo-os a expressões articuladas, coordenadas e amplas pelas quais possam alcançar reconhecimento na forma de uma normatização de caráter geral e de recursos do poder público. A mudança educacional pressupõe, assim, tanto a superação do isolamento das iniciativas de pessoas e grupos da base, como a superação da tradicional modelagem coercitiva de cima para baixo. As evidências colhidas em análise documental e entrevistas compõem um consistente substrato, pelo qual podemos apreciar o

contexto de influências ideológicas e teóricas, a constelação de instâncias organizacionais e atores em distintas posições ou poderes, assim como os recursos de planejamento e indução das políticas governamentais naquele período e território federativo. Notei neste texto raro esmero metodológico e ético na condução e apresentação da pesquisa. Ao mesmo tempo, uma capacidade narrativa que chama e captura à leitura, pois o objeto de estudo é desvelado no testemunho de personagens que, em geral – e como eles mesmos dizem – são anônimos e executores, quando muito assessores pouco consultados, na formulação das diretrizes das políticas e programas, no seu processo de definição, nas dificuldades de implementação e nos modos de enfrentamento, assim como sobre os efeitos, a avaliação e as alterações possíveis. Nestas dimensões destacadas como subtítulos da análise, os entrevistados revelam diversos *flashes* pelos quais me parece plenamente justificada a opção de Ghanem por buscar e dar voz a profissionais do corpo estável da Secretaria da Educação, em vez dos incumbentes políticos, usualmente os convidados a apresentar e comentar seus projetos e circunstâncias. Tem-se, assim, não apenas outras vozes mas de uma outra escala, com essas perspectivas de outro tempo e lugar. De outra parte, o conjunto dos documentos procurados em face dos encontrados e escrutinados, com óbvio critério, também mostra filtros que limitam e escondem fatos e razões do registro no então presente e nos arquivos históricos – como na memória das pessoas, ora evidenciadas. Não obstante a oportunidade de se conhecer de forma mais acessível, neste livro, um trabalho feito há algum tempo sobre um período e políticas educacionais que ainda merecem nossa atenção por serem parte de um novelo com que tecem a atualidade no estado de São Paulo e no país, parecem-me preciosas as

considerações iniciais e finais desse capítulo. É condigno ao pesquisador-professor-orientador reler-se, comentar-se e nos oferecer uma ponderada apreciação sobre o referencial teórico-conceitual da matéria – a questão da mudança no projeto e nas condições de educação, em relação a inovações pedagógicas e reformas que se impõem à política educacional – sustentada, de um lado, nas evidências de autoritarismo, centralização e falta de transparência, bem relatadas, e, do outro, nos valores ético-filosóficos que o animam – o reconhecimento dos sujeitos que estão na base, no cotidiano e ao largo de suas vidas comprometidos com o ensino e a escola pública, assim como o compromisso com a superação das condições de desigualdades educacionais e injustiça social.

No capítulo seguinte, Lúcia Mara Mandel apresenta uma síntese de sua pesquisa de doutoramento, na qual fundamentou as características de atraso, burocracia e centralização na história da mesma instituição e no mesmo período investigados por Elie Ghanem. A partir da análise de materiais, documentos e registros de processos, muitos dos quais pouco acessíveis até então, e do relato de pessoas que destes participaram, mostra a estrutura e o *modus operandi* da grande burocracia estadual da educação impregnada por persistentes práticas da herança patrimonialista: a indistinção entre o que deveria ser público e o que é privado, o clientelismo político, a valorização da fidelidade nas relações de trabalho. Inobstante a expansão do acesso à escola com ampliação das redes de ensino estadual e municipais, para atender à pressão social pelo direito à educação, as reformas impostas acentuaram a centralização das decisões sobre a política educacional, ao reificar a eficiência e instalar sistemas digitais de informação, sob o signo da modernização administrativa, da avaliação de desempe-

nho, da bonificação por rendimento. Com o que salienta a autora, mediante evidências e teorizações já consagradas, devidamente referenciadas, tais práticas de gestão oscilam entre algumas características, mas, como um todo, são claramente conservadoras das estruturas de poder na própria burocracia e no sistema de governança em que atuam. As reformas educacionais desse período no sistema estadual paulista são, assim, superficiais – projetos e programas que poderiam ter maior alcance não vingam, a atuação estatal mantém privilégios e seletividade, seja devido às tensões entre grupos profissionais de carreira ou entre estes e os dirigentes políticos, temporários, ou porque a centralização é concentradora de poderes e recursos, seja no âmbito interno da burocracia ou no conteúdo e nos meios de contratos, concursos e projeto educacional. Destaco também o teor das considerações finais deste capítulo, que demonstram a relevância de análises sobre esta matéria não apenas para a construção do espaço público e do Estado de direito, mediante acesso à informação e participação cidadã, igualmente para a constituição de nossa profissionalidade comprometida com as gerações futuras em sua educação.

Destarte, a importância do tema que Maria Socorro Torquato apresenta na continuidade: as ideias educacionais dos docentes em escolas estaduais paulistas. Sua pesquisa doutoral corrobora o conflito entre a lógica das reformas educacionais e as ideias docentes sobre educação escolar; e de que neste está, pelo menos em parte, o cerne da resistência às políticas forjadas nas condições que Ghanem e Mandel bem caracterizam. A autora evoca a contribuição de Stephen J. Ball e colaboradores que reconhecem a atuação dos profissionais da educação na interpretação e recriação das políticas educacionais no contexto da prática; e que, portanto, são recontextuali-

zadas em cada ambiente. O estudo de caso relatado, que abrangeu duas escolas do mesmo sistema, mas, em contextos urbanos bem distintos, contemplou uma expressiva variedade de procedimentos, fontes e de elementos, focando na relação entre docentes, na avaliação, na gestão escolar, no tempo de trabalho conjunto, nas suas atividades de planejamento – todos elementos articuladores de políticas reformistas presentes – assim como inquiriu sobre o que pensam os docentes a respeito das reformas de ensino e o sistema escolar estadual. As interessantes ilustrações permitiram a Torquato notar que os docentes se identificam mais com as ideias da escola clássica humanista de base científica, na qual foram formados – mérito, neutralidade, igualdade de oportunidades, sucesso derivado do esforço e das qualidades individuais; e que não negam as desigualdades sociais, mas não as percebem como também plasmadas na escola, embora defendam “uma escola de (boa) qualidade para todos” – aquela em que se transmitem “conteúdos” ainda que com repetência e mediante autoridade docente e disciplina escolar. Sem dúvida, há uma força conservadora proeminente a outras ideias mais contemporâneas e democráticas, o que talvez explique por que determinados programas governamentais são mais facilmente incorporados. Daí os desafios que permanecem à formação inicial e continuada dos profissionais da educação; e por que os estudos sobre a política e a gestão da educação devem ter um lugar ao lado dos conhecimentos e práticas de gestão escolar e docência.

Como já mencionado, as reformas educacionais têm incidido bastante sobre as condições de trabalho dos profissionais da educação, estando em causa a desvalorização do magistério e a precarização de seu exercício. Novos regulamentos da profissão e da carreira são constituintes dos sistemas de ensino e das reformas em sua

política educacional. Onde não se tinha estruturado o sistema municipal, ainda representam avanços; mas, para a maior parte dos professores nas escolas brasileiras, públicas e privadas, certas medidas tendem a restringir direitos e garantias. As alterações da legislação de emprego e carreira dos professores estaduais de São Paulo, compreendidas como instrumentos de regulação das relações de poder que incidem no profissionalismo docente, foram objeto de estudo de Lucimara Domingues de Oliveira, Paula Perin Vincentini e Elie Ghanem. O capítulo apresenta uma ampla e bem organizada revisão da produção científica e situa a legislação brasileira e do estado de São Paulo, evidenciando a ocorrência de novos dispositivos que afetam o cotidiano dos professores, as expectativas de futuro e condições de aposentadoria, a valorização social da profissão, assim como a formação inicial e continuada, a complexificação do trabalho. As contribuições de diversos estudiosos desta área aportam interessantes conceitos, ferramentas de análise, que foram apropriados pelos autores deste capítulo, ao destacarem a presença no campo de investigação – as normativas estaduais de 1995 a 2014, em São Paulo – de fenômenos como precarização do trabalho, performatividade, ou obrigação de resultados, disseminação da visão do professor como “protagonista e obstáculo” das reformas educacionais em tempos de gerencialismo. Neste tema-problema também pesam as tecnologias de informação e gestão, da escola ao órgão central do sistema; e o alcance de resultados, em geral de desempenho acadêmico dos estudantes, é anunciado como crescimento da aprendizagem e da qualidade do ensino. Contudo, auditorias e métricas de toda sorte indicam bastante falta de confiança no profissionalismo docente – que sabemos ser moldado pelas tradições e padrões profissionais juntamente com o sistema de

gestão de desempenho. O desafio, comentam os autores, continua sendo resistir às propostas de uma identidade profissional pautada no individualismo, na competição e no controle externo. Na análise das políticas voltadas aos docentes, na sequência de governos do PSDB, em São Paulo, figuram as suas principais características: do profissionalismo docente ao profissionalismo organizacional, aos resultados e à responsabilização individual pelos resultados do trabalho. Um *continuum* politicamente demarcado em que se enfraquecem as lutas coletivas como os valores e princípios da profissão.

Considerando o Estatuto do Magistério, principal dispositivo regulatório de seu exercício profissional, um fator fundamental para a qualidade da educação pública, Jacqueline de Souza Simões apresenta, no capítulo seguinte, uma pesquisa realizada em Diadema, no estado de São Paulo, quando (2011-2013) estava em pauta uma atualização dessa lei. Mediante entrevistas em profundidade com alguns docentes das escolas municipais e análise textual de documentos da Secretaria Municipal de Educação e do sindicato da categoria, como de manifestações dos professores em espaços virtuais que discutiam essa política, examinou a opinião do magistério em face do discurso institucional da mantenedora sobre a relação entre a organização do trabalho docente e a qualidade da educação. Conferiu, então, que a atuação de cada um desses atores na política educacional e sobre as condições de qualidade do ensino é distinta – o magistério tem ação direta junto aos estudantes e às comunidades escolares, mas também orienta fortemente o posicionamento do sindicato na defesa de seus direitos e interesses, justificados como necessidades para que realizem melhor o trabalho; a Secretaria representa o governo municipal em sua perspectiva de melhorar as condições de aprendizagem dos estudantes, embora as

limitações de meios e de informações que empenham. O estatuto do magistério é valorizado por toda a constelação de atores, não obstante as distintas visões. Convergem sobre a importância de melhores remunerações, planos de carreira e formação continuada, como fatores para a dedicação exclusiva a uma só rede de ensino ou escola, a qualidade de vida e a motivação dos profissionais para o trabalho. Diferem quanto à natureza e conteúdo da formação continuada, pois os docentes não se mostram satisfeitos com a oferta praticada e o sindicato com a sua proporcional valoração. Docentes e sindicato reivindicam mais participação nas decisões sobre as políticas que incidem sobre o seu trabalho, as condições de organização e a distribuição do trabalho nas escolas, dentre outros elementos de maior ou menor convergência. Na voz dos docentes sobressai o seu interesse em contar com maior atenção das famílias à vida escolar de seus filhos, pelo que sentir-se-iam mais valorizados como profissionais. Ao mesmo tempo, reconhecem que a qualidade da educação implica em seu compromisso e dedicação ao planejamento do ensino com atenção às necessidades de seus alunos como um esforço coletivo – do que não diferem o sindicato e a Secretaria. Contudo, a pesquisadora salienta as distintas percepções sobre a qualidade da educação, mais nítidas nas posições do sindicato e da Secretaria: um centrado na garantia de condições de trabalho e participação docente nas definições e avaliação das políticas e meios, a outra, nos resultados de avaliações externas de desempenho dos estudantes e na proposta curricular, no caso baseada na ampliação da educação como direito. Sem dúvida, a pertinência do referencial teórico que subsidiou a formulação deste projeto de pesquisa e o cuidado na análise concorrem para que a instigante questão proporcione aos leitores deste livro mais uma perspectiva relevante

sobre o sentido das decisões políticas, a atuação dos diversos atores e suas implicações.

O último capítulo, assinado por Mauro Soares Cordeiro e Elie Ghanem, também trata dos modos de elaborar a política educacional, ao investigar uma assertiva bastante frequente entre atores políticos e profissionais proponentes ou avaliadores de programas e projetos atinentes a políticas governamentais ou com preocupações em dar-lhes mais continuidade – qual seja, a de que o número e a diversidade dos participantes assim como a abrangência e/ou intensidade dessa participação teria relação positiva com a permanência de um programa, porque, sentindo-se autores da elaboração, tenderiam a defender seu projeto. Trabalhando com consistente fundamentação teórica e uma análise que revela procedimentos criteriosos de coleta e tratamento de informações, os autores mostram que o programa Educom.rádio, implantado pela Secretaria Municipal de Educação, em 2001, sobreviveu a diversas turbulências em meio a mudanças de seus dirigentes e de prefeitos, inclusive de partidos opostos, atingindo um significativo número de escolas, 246 das quais 39 ainda o executavam à época da pesquisa de campo, de 2006 a 2009. No entanto, constataram que as decisões fundamentais a respeito do programa Educom.rádio, em sua formulação como na continuidade, foram tomadas por bem poucas pessoas, todas integrantes do alto escalão no governo do setor educacional daquele município de tão grande porte. Daí que concluem os pesquisadores por declarar falsa ou relativamente insubsistente a hipótese central de que quanto maior o número e mais variados os participantes da elaboração de uma política, programa ou projeto, mais pessoas se envolveriam na sua sequência, mesmo após o término da gestão que o implantou. Contudo, indicam outros fatores que podem ter colaborado para esse fenô-

meno, como sua institucionalização por meio de legislação, a abrangência dos benefícios e a alocação de recursos orçamentários específicos. Sem dúvida, este estudo nos proporciona conhecer um caso de relevante interesse para o campo da gestão de políticas públicas, oferece questões para futuras investigações; e, sobretudo, apreciar, ainda mais, a integridade dos pesquisadores que publicam a negação de sua hipótese.

Ao finalizar este prefácio, não posso me limitar à apreciação introdutória e aos comentários sobre cada um dos capítulos, pois sinto-me no dever de salientar a tessitura da obra, evidente na seleção e sequenciamento dos estudos que a integram. Ademais, cumpre reconhecer esta como uma produção respaldada em trabalho acadêmico-científico coletivo e articulado em largo prazo, posto que Elie Ghanem não é apenas o organizador do livro e este não é apenas uma coletânea. É o líder e orientador dedicado à formação de pesquisadores que aqui mostraram suas qualidades, inclusive se apresentando em primeira pessoa, ao final da obra. E esta fica para mim como um exemplo que poderá estimular a organização de outros grupos de pesquisa, junto a programas de pós-graduação no campo de política e gestão da educação. Mais que uma coletânea, é uma fonte de referências e problematizações sobre o modo de fazer política na educação. De cima para baixo. A política que esvazia a política, que não institui exercício de cidadania e não institui sistema educacional – a democracia esvaziada.

MARIA BEATRIZ LUCE

Universidade Federal do Rio Grande do Sul